Responsabilità e *accountability* delle missioni internazionali in aree di crisi

Lezione n. 9

Governance degli stati di crisi internazionali

Prof. Enrico Milano

Limiti alla "giustiziabilità" degli atti posti in essere da missioni internazionali

- Immunità delle Nazioni Unite (art. 105 Carta ONU + Conv. 1949 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite)
- Sez. 29(a) della Conv. 1949 impegna l'ONU a stabilire "appropriate modes of settlement […] of disputes of a private law character" (applicazione irregolare, v. recente epidemia di colera ad Haiti)
- Immunità degli Stati stranieri davanti ai tribunali interni
- Immunità funzionali degli agenti dello Stato

Limiti alla “giustiziabilità” degli atti posti in essere da missioni internazionali

- *Status of Force Agreements* (SOFAs) e norme di diritto interno
- Applicazione extraterritoriale della normativa internazionale in materia di diritti dell’uomo
- Assenza di strumenti giurisdizionali con competenza specifica

ECtHR

Caso *Bankovic e altri c. Belgio e altri 16 Stati (2001)*

- Familiari di vittime del bombardamento della sede della stazione radiotelevisiva serba a Belgrado il 23 aprile 1999 (violazione: Art. 2 CEDU, diritto alla vita e Art. 10 CEDU libertà di espressione)

- Art. 1 CEDU: “Le Alte Parti contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo primo della presente Convenzione.”

- Ricorso dichiarato inammissibile in quanto i Paesi NATO non avevano controllo territoriale della Serbia e il mero controllo dello spazio aereo non può essere equiparato ad una forma di giurisdizione ai sensi della CEDU

ECtHR
Casi *Behrami c. Francia* e *Saramati c. Norvegia e Germania (2007)*

- **Caso *Behrami***: familiari di un bambino morto per l’esplosione di una bomba a grappolo rimasta inesplosa nel nord del Kosovo (violazione Art. 2 CEDU diritto alla vita)
- **Caso *Saramati***: cittadino kosovaro detenuto per diverse settimane per ragioni di sicurezza (violazioni art. 5 e 6 CEDU, diritto alla libertà personale e all’accesso ad un giudice)
- **Teoria del c.d. “controllo normativo”**: le operazioni erano svolte sotto l’egida delle Nazioni Unite, quindi le condotte dei contingenti KFOR sono attribuibili a queste ultime
- **Art. 103 Carta ONU (clausola di prevalenza)** "La Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da sottoporre allo scrutinio della Corte le azioni o omissioni degli Stati parti coperte da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, poste in essere prima o durante le missioni decise dal Consiglio stesso" (paragrafo 149)

ECtHR
Caso *Beric e altri c. Bosnia-Erzegovina (2007)*

- *Beric* e altri ricorrenti rimossi dai propri uffici e da incarichi in virtù di provvedimenti dell'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina (violazioni art. 6, 11 e 13 CEDU diritto all'accesso ad un giudice, ad un rimedio effettivo e libertà di associazione politica)
- Confermata la teoria del c.d. "controllo normativo": Alto Rappresentante operava sotto l'egida delle Nazioni Unite, quindi le sue azioni non sono attribuibili alla Bosnia-Erzegovina
- Viene richiamata decisione *Behrami*: "La Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da sottoporre allo scrutinio della Corte le azioni o omissioni degli Stati parti coperte da risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, poste in essere prima o durante le missioni decise dal Consiglio stesso" (paragrafo 149)

Giurisprudenza legata ai fatti di Srebrenica



Questioni principali

1) **<u>Immunità ONU dalla giurisdizione nazionale</u>**

- Corte Suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)
- ECtHR: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)

2) **<u>Attribuzione della condotta illecita</u>**

- Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

Contesto storico politico

- Guerra nella ex Yugoslavia 1991-1995
- Missione di *peace-keeping* UNPROFOR dispiegata in Croazia e Bosnia-Erzegovina (1992-1995)
- Un contingente olandese, messo a disposizione di UNPROFOR, doveva proteggere l'enclave bosniaco-musulmana di Srebrenica, dichiarata dal CdS "safe area"
- Nel luglio 1995 Srebrenica è attaccata dal VRS (esercito della Republica Srpska)
- Evacuazione del contingente olandese assieme al personale ONY
- 7000-8000 uomini e giovani musulmani trucidati dal VRS



Serbia and Montenegro have asserted the formation of a joint independent state, but this entity has not been formally recognized as a state by the United States.
Slovenia
ZAGREB
Croatia
Hungary
UN Northern Zone
Krajina
UN Western Zone
UN Eastern Zone
Vojvodina (autonomous province)
UN Southern Zone
Prijedor
Banja Luka
Sanski Most
Bihac
Orasje
Brcko
Bijeljina
Doboj
Tesanj
Maglaj
Tuzla
Ribnica
Jajce
Zenica
Donji Vakuf
Vitez
Olovo
Srebrenica
Serbia
Zepa
Kupres
Kiseljak
SARAJEVO
Prozor
Konjic
Gorazde
UN-patrolled area
Adriatic Sea
Mostar
Gacko
Montenegro
Trebinje
Croatia
Albania
VRS-controlled area
HVO-controlled area
ARBiH-controlled area
Bihac UN-declared "Safe Area"
0 40 Kilometers
0 40 Miles

Corte suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands (2012)*

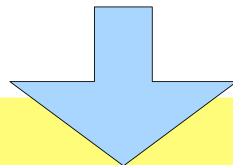
Richieste I

- ONU e Olanda hanno violato i loro obblighi di prevenire genocidio e trattamento disumano (art. 1 Genocide Convention, art. 5 ICCPR, art. 7 Universal Declaration of Human Rights)
- Risarcimento dovuto per il danno subito

Corte suprema olandese:
***Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)**

Richieste II

- ONU non dovrebbe godere di immunità davanti a tribunali olandesi
- Principio di immunità è limitato dal diritto di accesso ad un rimedio giurisdizionale (Art. 6 ECHR, art 14 ICCPR)
- ONU non dovrebbe godere di immunità in assenza di rimedio alternativo
- In particolare quando le accuse riguardano violazioni gravi di diritti fondamentali

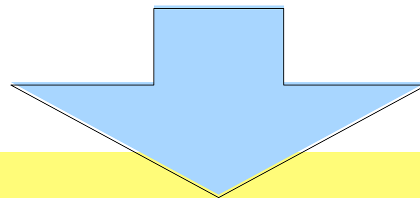


Immunità ONU dovrebbe essere funzionale e non assoluta

Corte suprema olandese: *Mothers of Srebrenica et al. v. the Netherlands* (2012)

CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Immunità ONU è stabilita all'art.105 della Carta ONU + 1949 Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite
- Obbligo per gli Stati membri dell'organizzazione
- Ai sensi dell'art. 103 della Carta, obblighi derivanti dalla Carta prevalgono su altri obblighi
- Rinuncia può arrivare solo da ONU



Immunità ONU è assoluta

ECtHR
Mothers of Srebrenica et al. v. The Netherlands (2012)

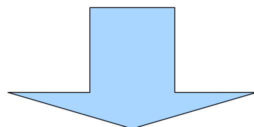
RICHIESTE

- OLANDA ha violato il diritto di accesso alla giustizia e il diritto di ottenere un rimedio effettivo (art. 6 + 13 ECHR)...
- … riconoscendo immunità ONU davanti a propri tribunali

ECtHR
Mothers of Srebrenica et al. v. The Netherlands (2012)

CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Diritto di accesso ad un giudice e ad un rimedio effettivo (Arts. 6 +13 ECHR) possono essere soggetti a limitazioni
- Limitazioni devono essere **legittime** e **proporzionate**
- Limitazione derivante da un trattato internazionale che impone di riconoscere l'immunità ONU non può essere ritenuta illegittima e non proporzionata
- L'assenza di fori alternativi non può essere imputata a Olanda



Olanda non ha violato Artt. 6 e 13 CEDU

Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

RICHIESTE I

- Olanda ha violato il diritto alla vita e il divieto di tortura (arts. 2-3 ECHR, arts. 6-7 ICCPR)...
- ...non consentendo l'evacuazione di tutta la famiglia Nuhanovic insieme al contingente
- Fratello e padre furono uccisi da VRS poco dopo aver lasciato il *compound*

Corte suprema olandese: *Nuhanovic v. the Netherlands* (2013)

RICHIESTE II

- Condotta illecita può essere attribuita a Olanda (non solo UN)
- Contingente olandese era stato messo a disposizione delle Nazioni Unite (art. 7 DARIO), sotto il comando e il controllo NU
- Entrambe ONU e Olanda avevano **controllo effettivo** sulla condotta illecita del contingente (arts. 7 + 48 DARIO)

ATTRIBUZIONE - Art. 6 DARIO

Conduct of organs or agents of an international organization

1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered an act of that organization under international law [...]

ATTRIBUZIONE - Art. 7 DARIO

Conduct of organs of a State […] placed at the disposal of another international org.

1. The conduct of an organ of a State […] that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.

RESPONSABILITA’ CONGIUNTA – ART. 48 DARIO

Responsibility of an international organization and one or more States or international organizations

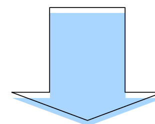
1. Where an international organization and one or more States or other international organizations are responsible for the same internationally wrongful act, the responsibility of each State or organization may be invoked in relation to that act

DOMANDE

- Contingente olandese era organo sussidiario ONU (art. 6 DARIO) o organo dello Stato messo a disposizione ONU (art. 7 DARIO)?
- Qual è il significato di 'controllo effettivo'?
- Il controllo effettivo può essere esercitato da due soggetti simultaneamente (*i.e.* Stato e Nazioni Unite)?

Corte suprema olandese:
Nuhanovic v. the Netherlands
(2013)
CONCLUSIONI DELLA CORTE

- Il contingente olandese era un organo dello Stato messo a disposizione ONU (non un organo sussidiario ONU)
- Attribuzione della condotta si fonda sulle circostanze fattuali in cui gli atti contestati sono avvenuti
- Sia ONU sia Governo olandese esercitavano controllo effettivo su contingente olandese
- Art. 48 DARIO consente l'attribuzione a più di un soggetto per la medesima condotta illecita



Responsabilità in capo allo Stato olandese e obbligo di pagare risarcimento

ECtHR
Caso *Al-Jedda c. Regno Unito (2011)*

- Al-Jedda soggetto con doppia cittadinanza irachena e britannica detenuto per ragioni di sicurezza da ottobre 2004 a dicembre 2007 (violazione Art. 5(1) CEDU diritto alla libertà personale)

"The Court does not consider that, as a result of the authorisation contained in Resolution 1511, the acts of soldiers within the Multinational Force became attributable to the United Nations or – more importantly, for the purposes of this case – ceased to be attributable to the troop-contributing nations. The Multinational Force had been present in Iraq since the invasion and had been recognised already in Resolution 1483, which welcomed the willingness of member States to contribute personnel. The unified command structure over the Force, established from the start of the invasion by the United States of America and the United Kingdom, was not changed as a result of Resolution 1511. Moreover, the United States of America and the United Kingdom, through the CPA which they had established at the start of the occupation, continued to exercise the powers of government in Iraq. Although the United States of America was requested to report periodically to the Security Council about the activities of the Multinational Force, the United Nations did not, thereby, assume any degree of control over either the Force or any other of the executive functions of the CPA"

ECtHR
Caso *Al-Jedda c. Regno Unito (2011)*

- Corte afferma la distinzione (alquanto dubbia sul piano sostanziale) tra situazione Kosovo nel caso *Behrami* e quella irachena in esame: non vi era controllo effettivo da parte ONU su truppe britanniche
- Ris. 1546 che autorizzava la MNF, diretta da USA e GB, a garantire la sicurezza in Iraq non derogava esplicitamente agli obblighi derivanti dalla CEDU
- Corte accerta la responsabilità del Regno Unito
- Pur non ammettendolo, la Corte si distacca dalla giurisprudenza *Behrami*

ECtHR
Caso *Hassan c. Regno Unito (2014)*

- Cittadino iracheno arrestato e incarcerato da truppe britanniche in struttura detentiva nel sud Iraq tra 23 aprile e 2 maggio 2003, rilasciato e ritrovato morto nel settembre successivo in circostanze mai chiarite (contestate violazioni degli Art. 2, 3 e 5 CEDU)
- Hassan sotto giurisdizione britannica fino a suo rilascio, non oltre
- Detenzione compatibile con una interpretazione dell'art. 5, par. 1 della Convenzione in linea con le norme di diritto internazionale umanitario che prevedono detenzione preventiva di soggetti potenzialmente ostili
- Posizione individuale deve essere esaminata da un organo imparziale e con periodicità regolare (non oltre i sei mesi)
- N.b. Vi deve essere richiesta in questo senso da parte dello Stato convenuto

ECtHR
Caso *Jaloud c. Paesi Bassi* *(2014)*

- Cittadino iracheno viene colpito a morte dalle truppe olandesi per non essersi fermato ad un posto di blocco nell'Iraq meridionale nel 2004 (contestata violazione dell'Art. 2 CEDU)
- Secondo Corte, nell'esercitare funzioni di governo pubbliche legate al mantenimento della sicurezza, le truppe olandesi dovevano assicurare rispetto degli obblighi CEDU ("controllo effettivo" era olandese)
- Corte accerta la responsabilità dell'Olanda per non avere disposto un'indagine effettiva ed indipendente relativamente alle circostanze della morte del Sig. Jaloud

Meccanismi *ad hoc* di natura non giurisdizionale

- ✓ *Claims commissions* (organi di natura amministrativa; ricevono reclami di privati per danni subiti in conseguenza dello svolgimento della missione)

- ✓ Organi *sui generis* come lo *UN Human Rights Advisory Panel* (2004-2008) e lo *Human Rights Review Panel* (2008-), entrambi operanti in Kosovo

Responsabilità penale individuale dei *peace-keepers*

- V. lezione Bartolini slides 42-64 per quanto concerne contingenti italiani + normative nazionali di repressione penale

- Giustizia penale internazionale, in particolare CPI:

- Giurisdizione è complementare e si fonda su criteri di territorialità e di nazionalità
- Include solo gravi crimini internazionali (crimini di guerra, crimini contro umanità e genocidio)
- Possibile deroga per *peace-keepers* attraverso risoluzione CdS ai sensi del Cap. VII (art. 16 Statuto CPI, limite dei 12 mesi)